

Der Haushaltsvorbehalt bei Volksinitiativen

Schmidt, Ulrike

Veröffentlichungsversion / Published Version

Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schmidt, U. (2008). *Der Haushaltsvorbehalt bei Volksinitiativen*. (Wahlperiode Brandenburg, 4/4). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-52411-9>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Parlamentarischer Beratungsdienst

Der Haushaltsvorbehalt bei Volksinitiativen

Bearbeiterin: Ulrike Schmidt

Datum: 21. Februar 2008

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

I. Auftrag

Gemäß Art. 76 Abs. 2 der Verfassung des Landes Brandenburg (LV) sind Volksinitiativen zum Landeshaushalt, zu Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben und Personalentscheidungen unzulässig. Eine identische Bestimmung findet sich in § 5 Abs. 2 des Volksabstimmungsgesetzes (VAGBbg). Bei Anwendung dieser Regelungen ist häufig umstritten, ob es sich bei einer Volksinitiative um eine solche zum Landeshaushalt handelt. Das Verbot, Volksinitiativen zum Landeshaushalt zu einzubringen, wird auch als sog. Haushaltsvorbehalt bezeichnet. Unter welchen Voraussetzungen dieser Vorbehalt greift und eine Volksinitiative unzulässig werden lässt, soll insbesondere unter Berücksichtigung einer hierzu im Jahr 2001 ergangenen Entscheidung des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg näher erläutert werden. Ferner wurde der Parlamentarische Beratungsdienst gebeten, geeignete Merkmale zusammenzustellen, anhand deren die Einhaltung des Haushaltsvorbehalts und damit die Zulässigkeit geprüft werden können.

II. Stellungnahme

1. Die Entscheidung des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg zur Volksinitiative „Für unsere Kinder – Volksinitiative zur Sicherung des Rechtsanspruchs aller Kinder auf Erziehung, Bildung, Betreuung und Versorgung in Kindertagesstätten“

Zu der Frage, unter welchen Voraussetzungen eine Volksinitiative zum Landeshaushalt vorliegt, die als unzulässig im Sinne des Art. 76 Abs. 2 LV zu werten wäre, hat das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg am 20. September 2001 eine grundlegende Entscheidung getroffen.¹ Der Kernsatz dieser Entscheidung lautet:

Der Ausschluss von Volksinitiativen „zum Landeshaushalt“ gemäß Art. 76 Abs. 2 LV erfasst nach seinem Sinn und Zweck auch – aber auch erst – solche Initiativen, die zu gewichtigen staatlichen Ausgaben führen und sich unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf das Gesamtgefüge des Haushalts und der weiteren Umstände des Falles als wesentliche Beeinträchtigung des parlamentarischen Budgetrechts darstellen.²

¹ Urteil vom 20. September 2001 – VfGBbg 57/00 –, LVerfGE 12, 119 ff.

² VerfGBbg a.a.O., 1. Leitsatz, S. 129 f., 137, 142.

Abgesehen von Volksinitiativen, die sich unmittelbar auf das Haushaltsgesetz oder den Haushaltsplan beziehen und damit zweifellos unzulässig sind,³ unterfällt danach eine Volksinitiative dem Haushaltsvorbehalt, wenn sie folgende zwei Kriterien erfüllt:

1. Sie führt zu gewichtigen staatlichen Ausgaben,
und
2. sie beeinträchtigt das parlamentarische Budgetrecht wesentlich;
die Beeinträchtigung ist unter Berücksichtigung
 - a) der Auswirkungen auf das Gesamtgefüge des Haushalts
und
 - b) der weiteren Umstände des Falles
zu ermitteln.

Aus diesem Kriterienkatalog lassen sich zunächst folgende Schlussfolgerungen ziehen: Eine Volksinitiative, die zu keinen bzw. zu keinen nennenswerten staatlichen Ausgaben führt, unterfällt nicht dem Haushaltsvorbehalt und wäre zulässig. Denn das Kriterium der „gewichtigen staatlichen Ausgaben“ liegt nicht vor.⁴ Desgleichen sind Volksinitiativen zulässig, die keine gesetzlichen Regelungen zum Gegenstand haben, sondern dem Landtag sonstige Gegenstände der politischen Willensbildung unterbreiten und allein darauf gerichtet sind, eine (ergebnisoffene) Befassung des Landtages zu erzwingen, ggf. auch mit einem haushaltspolitischen Thema. In diesen Fällen fehlt es an dem zweiten Kriterium, nämlich einer (wesentlichen) Beeinträchtigung des Budgetrechts des Landtags, denn die Volksinitiative hat keine allgemein verbindlichen Regelungen zum Ziel, die im Widerspruch zum parlamentarischen Budgetrecht stehen könnten.⁵

Das Verfassungsgericht hat also in seiner Entscheidung einen gewissen Rahmen abgesteckt, in dem Volksinitiativen ohne größeren Prüfungsaufwand als zulässig angesehen werden können bzw. ohne Weiteres als unzulässig zu werten sind. Offen bleibt aber das breite Spektrum von Volksinitiativen, die Regelungen mit spezifisch haushaltspolitischen und budgetrechtsrelevantem Charakter enthalten. Für diese hat das Verfassungsgericht die von ihm aufgestellten Kriterien wie folgt konkretisiert:

³ Vgl. VerfGBbg a.a.O., S. 130.

⁴ VerfGBbg a.a.O., S. 148.

⁵ VerfGBbg a.a.O., S. 148.

a) Gewichtige staatliche Ausgaben

Grundsätzlich stellt das Verfassungsgericht fest, dass der Umfang der staatlichen Ausgaben nicht allgemeingültig beziffert werden kann. Ob die von einem volksinitiierten Gesetzesentwurf ausgehenden staatlichen Mehrausgaben gewichtig zu nennen sind, hänge vielmehr von Volumen, Art und Dauer der finanziellen Belastung und – nicht zuletzt auch – von der Haushaltslage des Landes ab. Insoweit bedürfe es einer wertenden Gesamtbeurteilung, bei der ggf. auch eine Kosten-Nutzen-Analyse anzustellen sei, die die Wertigkeit des Anliegens der Volksinitiative berücksichtige.⁶

In dem konkreten verfassungsgerichtlichen Verfahren wollte die beschwerdeführende Volksinitiative einen erweiterten Rechtsanspruch auf Betreuung in Kindertagesstätten für alle Kinder bis zum Ende des Grundschulalters erreichen. Ein solcher umfassender Betreuungsanspruch galt in Brandenburg bis Ende des Jahres 2000, wurde jedoch durch das Haushaltsstrukturgesetz 2000⁷ in mehrfacher Weise eingeschränkt. Diese Einschränkungen sollten rückgängig gemacht werden. Die damit verbundenen Mehrbelastungen für den Haushalt bezifferte die Landesregierung auf 34 Mio. DM im Jahr 2001 und danach auf mindestens 48 Mio. DM jährlich. Das Verfassungsgericht setzte diese Kosten in mehrfacher Hinsicht ins Verhältnis zum Landeshaushalt. Bezogen auf den Gesamthaushalt, der zum damaligen Zeitpunkt ein Gesamtvolumen von rd. 19 Mrd. DM hatte, hätten die durch die Initiative ausgelösten Kosten 0,18 % bzw. 0,25 % dieses Betrags ausgemacht. In Relation zu der Summe der im Einzelplan des zuständigen Ministeriums veranschlagten Ausgaben hätten die Mehrbelastungen 1,4 % bzw. 1,9 % betragen, und ein Vergleich mit der Summe, über die der Haushaltsgesetzgeber nach Abzug aller durch Gesetz oder anderweitig gebundenen Mittel als sog. „freie Spitze“ verfügen konnte,⁸ ergab, dass sich die Mehrbelastung auf 12,3 % bzw. 17,4 % dieser freien Spitze belaufen hätte.⁹

Angesichts dieser Relationen bejahte das Verfassungsgericht das Vorliegen einer „gewichtigen staatlichen Ausgabe“ insbesondere unter Hinweis auf die langfristige haushaltswirtschaftliche Bindung aufgrund des zusätzlich benötigten Personals sowie der geringen „freien Spitze“. Zugleich machte es aber auch deutlich, dass dieses Ergebnis auf einer Gesamtbetrachtung aller Werte beruhe, während die einzelnen Prozentsätze isoliert nicht

⁶ VerfGBbg a.a.O., S. 142 f.

⁷ Vgl. Art. 3 Nr. 1 des Haushaltsstrukturgesetzes 2000 vom 28. Juni 2000 (GVBl. I S. 90).

⁸ Nach Angaben der Landesregierung und des Landtages in dem Verfahren vor dem Verfassungsgericht waren ca. 98,6 % des Landeshaushalts festgelegt durch gesetzliche Bestimmungen, Personal- und Sachmittelbindungen sowie lang- und mittelfristige Verpflichtungen im Zusammenhang mit Förderprogrammen, die von Bund und Land gemeinsam getragen werden (vgl. VerfGBbg a.a.O., S. 126).

⁹ VerfGBbg a.a.O., S. 145 f.

aussagekräftig seien.¹⁰ Zudem betonte das Gericht ausdrücklich, dass es sich hinsichtlich der finanziellen Größenordnungen nicht festlegen wolle.¹¹

b) Wesentliche Beeinträchtigung des parlamentarischen Budgetrechts

Sinn und Zweck des Haushaltsvorbehalts ist es, die Budgethoheit des Landtags zu sichern.¹² Bei einer haushaltsrelevanten Volksinitiative ist daher immer die Frage zu stellen, ob durch die angestrebten Ziele das parlamentarische Budgetrecht wesentlich beeinträchtigt wird.

Das Budgetrecht ist eines der wichtigsten Steuerungs- und Kontrollinstrumente des Parlaments. Mit der Bewilligung der Haushaltsmittel durch das Haushaltsgesetz und den Haushaltsplan des Landes Brandenburg entscheidet das Parlament über die Prioritäten der Politik. Durch die Verteilungsentscheidungen im Einzelnen erlangen die Regierung und die sie tragende parlamentarische Mehrheit ihr wirtschafts- und sozialpolitisches Profil. Das Budgetrecht ist folglich ein ganz wesentliches Recht der parlamentarischen Mehrheit und der Regierung, ihr politisches Programm, das durch die Wahl eine demokratische Legitimation erlangt hat, in Form des Haushaltsplans zu verwirklichen. Jede neue zu Mehrausgaben führende gesetzliche Regelung berührt dieses Budgetrecht; sie engt den Haushaltsgesetzgeber in seinem ohnehin schon beschränkten finanziellen Gestaltungsspielraum zusätzlich ein.¹³ Allerdings folgt aus der Tatsache, dass eine Regelung finanzielle Auswirkungen hat, nicht zwangsläufig, dass allein dadurch das Budgetrecht bereits wesentlich beeinträchtigt würde. Vielmehr verlangt das Verfassungsgericht – neben dem bereits dargelegten Kriterium der „gewichtigen“ Mehrausgaben – zusätzlich „Auswirkungen auf das Gesamtgefüge des Haushalts“, die umso geringer sein können, je stärker ggf. weitere Umstände des konkreten Falls eine wesentliche Beeinträchtigung des Budgetrechts nahe legen.

aa) *Auswirkungen auf das Gesamtgefüge des Haushalts*

Bei dem Haushaltsplan des Landes Brandenburg handelt es sich um ein ausgesprochen komplexes Gebilde. Bei seiner Aufstellung sind die Vorgaben der Verfassung zu berücksichtigen, darunter insbesondere die Grundrechte der Bürger und die Staatszielbestimmungen aber auch die für das Finanzwesen geltenden besonderen Verfassungsnormen.

¹⁰ VerfGBbg a.a.O., S. 143 f.

¹¹ VerfGBbg a.a.O., S. 145.

¹² VerfGBbg a.a.O., S. 137.

¹³ VerfGBbg a.a.O., S. 138.

Letztere sehen u. a. vor, dass der Haushalt in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen sein muss und den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen hat. Einnahmen und Ausgaben sind daher in eine sachgerechte Relation zueinander zu bringen. Dieses Ziel lässt sich etwa durch eine höhere Kreditaufnahme oder durch die Anhebung der Steuern erreichen. Da jedoch weder die Kreditaufnahme noch die Erhöhung der Steuereinnahmen unbegrenzt möglich ist, steht der gesamte Haushalt letztlich immer unter dem Vorbehalt des Möglichen.¹⁴

In dieses Gesamtgefüge des Haushalts greift jede Volksinitiative ein, die zu weiteren Ausgaben führt. Allerdings können die Auswirkungen auf den Haushalt sehr unterschiedlich ausfallen. So lassen sich finanzwirksame Regelungen denken, die kostenneutral sind, weil sie einen Ausgleich vorsehen,¹⁵ etwa durch Senkung der Ausgaben an anderer, mit dem betroffenen Ausgabetitel in engem Zusammenhang stehender Stelle. In diesen Fällen dürfte das Gesamtgefüge letztlich nicht oder nur unwesentlich tangiert sein. Sind mit der Volksinitiative jedoch Ausgaben verbunden, die das dargestellte Gleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben oder auch die im Haushalt zum Ausdruck kommende Gewichtung der staatlichen Aufgaben in Frage stellen, handelt es sich um Auswirkungen auf das Gesamtgefüge des Haushalts, die eine Beeinträchtigung des parlamentarischen Budgetrechts wahrscheinlich erscheinen lassen.

bb) Weitere Umstände des Falls

Welche Sachverhalte unter dieses Kriterium fallen, hat das Verfassungsgericht wegen der Vielzahl der denkbaren Fallkonstellationen verständlicherweise offen gelassen. Es hat jedoch anhand der von ihm zu prüfenden Volksinitiative festgestellt, dass in dem konkreten Fall zwischen der bewussten haushaltspolitischen Entscheidung des Landtags über die Einschränkung der Kita-Leistungen einerseits und dem Start der Volksinitiative mit dem Ziel, genau diesen Beschluss rückgängig zu machen, andererseits ein unübersehbar enger zeitlicher und sachlicher Zusammenhang bestand. Die Unvereinbarkeit der Volksinitiative mit einer vom Gesetzgeber in Wahrnehmung seines Budgetrechts getroffenen Entscheidung war daher direkt greifbar und die Ablehnung der Volksinitiative schon aus diesem Grunde gerechtfertigt. Angesichts dieser eindeutigen Konstellation kam es auf den Umfang der bei Umsetzung der Volksinitiative zu erwartenden Mehrausgaben und die Einwirkung auf das Gesamtgefüge des Haushalts nicht mehr entscheidungserheblich an.¹⁶

¹⁴ Vgl. dazu auch VerfGBbg a.a.O., S. 138.

¹⁵ Vgl. etwa NdsStGH, DVBl 2002, 43, 46.

¹⁶ VerfGBbg a.a.O., S. 145.

2. Zusammenstellung der für die Prüfung des Haushaltsvorbehalts maßgeblichen Merkmale

In der diesem Gutachten beigelegten Übersicht (s. Anlage), sind die verschiedenen Fallvarianten einer Volksinitiative, in denen sich die Frage nach dem Haushaltsvorbehalt stellt, noch einmal schematisch dargestellt. Sie zeigt, wie die verschiedenen Volksinitiativen jeweils unter dem Gesichtspunkt des Haushaltsvorbehalts zu bewerten sind.

Für die besonders problematischen Fälle, in denen Gegenstand einer Volksinitiative ein Gesetzentwurf mit finanzwirksamen Regelungen ist, hat die vorstehende Analyse des Urteils des Brandenburgischen Verfassungsgerichts gezeigt, dass sich die für die Prüfung heranzuziehenden Kriterien zwar abstrakt formulieren lassen, sie aber nicht in absoluten Zahlen beziffert werden können. Vielmehr ist immer ein Gesamtüberblick über die möglichen Auswirkungen einer Volksinitiative auf den Haushalt und das Budgetrecht des Landtags zu erstellen, wobei die vom Gericht herangezogenen Kriterien nicht gleichermaßen stark ausgeprägt sein müssen. Vielmehr kann – ähnlich kommunizierenden Röhren – die extreme Verwirklichung eines der Merkmale dazu führen, dass eine Volksinitiative dem Haushaltsvorbehalt unterfällt, auch wenn die sonstigen Merkmale weniger deutlich ausfallen.

Zur Veranschaulichung soll der folgende Kriterienkatalog dienen, der anhand der Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts und unter Berücksichtigung der Rechtsprechung anderer Verfassungsgerichte¹⁷ erstellt wurde. Wegen der in jedem Einzelfall notwendigen wertenden Gesamtbetrachtung kann er jedoch nur Anhaltspunkte für die Prüfung einer Volksinitiative liefern.

¹⁷ Angesichts der unterschiedlichen Verfassungsbestimmungen können die in anderen Ländern entwickelten Kriterien nur als Hilfskriterien herangezogen werden. Eine direkte Übertragung auf die Rechtslage in Brandenburg ist nicht möglich.

Kriterienkatalog zum Haushaltsvorbehalt (mit Beispielen)

1. Gewichtige staatliche Ausgaben

a) Umfang und Höhe der zusätzlichen Ausgaben

aa) in absoluten Zahlen

25 Mio. bzw. 68 Mio. DM (VerfGBbg)

32,82 Mio. DM (BVerfG bezogen auf den Haushalt von Schleswig-Holstein)¹⁸

57 bis 73 Mio. DM (BremStGH)¹⁹

850 Mio. Euro (HmbVerfG)²⁰

bb) in Bezug zum Gesamthaushalt

0,06 %, 0,071 % (BayVerfGH)²¹

0,18 bzw. 0,25 % (VerfGBbg)

0,5 bis 0,7 % (BVerfG)²²

9,9 % (HmbVerfG)²³

cc) in Bezug zum betroffenen Einzelplan

1,4 bzw. 1,9 % (VerfGBbg)

dd) Steigerungsrate in Bezug zum betroffenen Haushaltstitel

13,49 % (VerfGBbg)

20,3 % (BremStGH)²⁴

2,9-fach (HmbVerfG)²⁵

ee) in Bezug zur „freien Spitze“ des Gesamthaushalts

12,3 bzw. 17,4 % (VerfGBbg)

b) Dauer und Art der finanziellen Mehrbelastung

aa) keine einmalige Mehrausgabe

bb) langfristige haushaltswirtschaftliche Bindung (z. B. durch zusätzliches Personal)²⁶

c) Kosten-Nutzen-Verhältnis

aa) Wertigkeit des Anliegens

bb) bestmögliche Nutzung vorhandener Ressourcen²⁷

18 BVerfGE 102, 176, 190.

19 BremStGH, NVwZ, 1998, 388, 390.

20 HmbVerfG, DVBl 2006, 631, 636.

21 BayVerfGH, BayVBl 1977, 140, 149 f.; DVBl 1995, 419, 424, 426 f.; bestätigt in DVBl 2000, 397, 399.

22 BVerfGE 102, 176, 191.

23 HmbVerfG, DVBl 2006, 631, 636.

24 BremStGH, NVwZ, 1998, 388, 390.

25 HmbVerfG, DVBl 2006, 631, 636.

26 VerfGBbg a.a.O., S. 143; BVerfGE 102, 176, 190; BerlVerfGH, Urteil vom 22. November 2005 – 35/04 – zitiert nach www.juris.de, Rn.123.

27 VerfGBbg a.a.O., S. 142 f.; BerlVerfGH, Urteil vom 22. November 2005 – 35/04 – zitiert nach www.juris.de, Rn.122

2. Wesentliche Beeinträchtigung des parlamentarischen Budgetrechts

- a) Auswirkungen auf das Gesamtgefüge des Haushalts
 - aa) Ausgleich der Ausgaben nur außerhalb des betroffenen Einzelplans möglich²⁸
 - bb) Störung des Gleichgewichts des gesamten Haushalts zwingt zur Neuordnung des Gesamtgefüges²⁹
- b) weitere Umstände des Einzelfalls
 - aa) enger sachlicher und zeitlicher Zusammenhang mit einer konkreten haushaltspolitischen Entscheidung des Parlaments greifbar³⁰
 - bb) erkennbar gegen bewusst getroffene Parlamentsentscheidung gerichtet

Ulrike Schmidt

²⁸ BVerfGE 102, 176, 191.

²⁹ BremStGH, NVwZ 1998, 388, 390; DVBl 1998, 830, 832; BayVerfGH, DÖV 2000, 911, 913.

³⁰ Unter Bezugnahme auf VerfGBbg: BerlVerfGH, Urteil vom 22. November 2005 – 35/04 – zitiert nach www.juris.de, Rn. 94.

Anlage

zum Gutachten vom 21. Februar 2008

